

文献紹介

リーダーシップと革新

Jameson W. Doig and Erwin C. Hargrove, (eds.), *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*. (with a foreword by Richard E. Neustadt)

Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1987, xii, 459p.

北 村 純

副題に明らかな通り、本書は行政官の評伝を通して見た行政リーダーシップ論であり行政イノベーション論である。

全13章のうち、本書の総論に該当するのが、第1章「『リーダーシップ』と政治分析」である。編者であるドイグ(プリンストン大学教授、政治学・公共問題)とハーグローヴ(ヴァンダービルト大学教授、政治学)が、「評伝的展望」にふさわしい全編の総括を試みている。第1章を除いて、第2章から第13章までが個別の人物評伝であり、本書の各論に相当する。編者を含めた14人の研究者によって、執筆者たちが「政府における企業家」と呼ぶ13人の「組織人」が、評伝的エッセイ(各論)の対象として取り上げられている。

ただし、各人のリーダーシップのスタイルを対比して検討できるように、評伝の対象は、編者たちによって、在職経験(各機関の幹部職員として5年以上在任)と主要業績(経歴の上で最も顕著な仕事)の両面から限定されている。

各論は構成上2部に分けられる。第1部「提唱的指導者たち」では、雄弁をもって鳴らした行政官5人が登場する。まず、第2章では、編者の1人ハーグローヴが、ニューディール時代の花形公共事業TVA(テ

ネシー川流域開発公社)の確立期におけるリリエンソール(David Lilienthal)の活躍を描く。

第3章では、クーパー(John Milton Cooper, Jr., ウィスコンシン大学教授、歴史学)が、セオドア・ローズベルト大統領の庇護の下で、連邦森林局(Forest Service)の長官を務め、森林監督官(Forest Ranger)の創設者となったピンショット(Gifford Pinchot)の活動を取り上げる。

第4章では、ルイス(Eugene Lewis, 南フロリダ大学教授、政治学)が、米国海軍に原子力潜水艦配備を実現するなど、海軍の技術革新(原子力化)に力のあったリコーバー提督(Admiral Hyman Rickover)と第二次大戦後長期に渡る海軍に対する彼の影響力を論じている⁽¹⁾。

第5章では、編者の1人ドイグが、ニューヨーク港湾委員会(The Port of New York Authority)の幹部として活動したトービン(Austin Tobin)の仕事を検討する。彼は、第二次大戦前から同委員会に在職し、ニューヨーク市政と密接に関わりながら、ハイウェイ・架橋建設、主要空港の拡張、各ターミナル(貨物トラック、バス、港湾貨物コンテナ)建設など、この大都市の交通・輸送体系の面で、戦時中から戦後にかけて中心的役割を果たした⁽²⁾。

第6章では、ラムブライト(W. Henry Lambright, シラキュース大学教授、政治学・行政学)が、アポロ11号の月面着陸に向けて(その偉業の直前まで)、長官としてNASA(米国航空宇宙局)を導いていったウェッブ(James Webb)の役割を紹介している。

第2部「行政機構の企業家たち」では、優れた行政手腕ゆえに頭角を現わした人々に光があてられる。第7章では、ヴィゾミルスキー(Margaret Jane Wyszomirski, ジョージタウン大学大学院公共政策プログラム主任、公共政策)が、ハンクス(Nancy Hanks)を取り上げる。ハンクス女史は、ネルソン・ロックフェラー(ニューヨーク州知事)のアシスタントとして職歴を開始し、ニクソン政権下でNEA(National Endowment for the Arts, 芸術基金)の委員長に就任、連邦政府の文化行政に貢献した。

第8章では、マーモア(Theodore R. Marmor, イェール大学教授, 公的管理・政治学)が、編者2人の総括とは別に、独自のリーダーシップ論を分析の枠組みとして提供しながら、連邦政府の社会保障行政においてニューディール時代から今日まで、コーヘン(Wilbur Cohen)とボール(Robert Ball)が、社会保障総局(Social Security Administration)の幹部として果たしてきた役割を検討している。

第9章では、ウォーカー(Wallace Earl Warker, 米国陸軍中佐, ウェスト・ポイント准教授, 政治組織論)が、立法部の会計検査院(General Accounting Office)で院長を務め、行政部の立法部に対する答責性(accountability)の確保と会計監査の信頼性を高めるのに寄与したスタッツ(Elmer Staats)を論じている。

第10章では、ケトル(Donald F. Kettl, ヴァージニア大学准教授, 統治論・対外問題)が、連邦準備委員会(Federal Reserve Board)の委員長を務めたエクルズ(Marriner Eccles)の活躍と金融政策における政府介入のあり方を変えたフランクリン・ローズベルト政権時代の連邦準備制度の発展に焦点を当てている。

第11章では、ウェインバーグ(Martha Wagner Weinberg, ブラウン大学准教授, 公共政策・米国政治制度論)が、EG & Gの経営幹部 オキーフ(Barnard O'Keefe)を取り上げている。EG & Gは、マサチューセッツ州を中心に原子力発電, 核兵器, 計装機器, 光学機器, スペースシャトルなどの高度技術製品やサービスの分野(調査開発, テスト, 保守など)で発展を遂げた私企業であり、公的部門にそのマーケットを求めて成長してきた。ウェインバーグは、オキーフの事例に基づいて公的部門と私的部門における企業家的リーダーシップを対比している。

第12章では、コーネル(Cecilia Stiles Cornell, ヴァンダービルト大学大学院生, 米国史)とレフラー(Melvyn P. Leffler, ヴァージニア大学教授, 歴史学)が、フォレストル(James Forrestal)の肖像を描写している。彼は、第二次大戦中海軍省次官を務め、戦時物資動員の面で功績が認めら

れた。戦後すぐにトルーマン政権下で国防長官を務めたが、国防行政の統合問題をめぐって孤立、同大統領に解任され、まもなく自殺している。本章では、国家安全保障問題における関係各機関の調整と統合の必要性を訴え続けた、休息を知らない働きバチとして描かれている。

第13章では、シャプレー(Deborah Shapley, ノンフィクション作家)が、ジョンソン政権下で国防長官を務めたマクナマラ(Robert McNamara)を論じている。彼の主要な業績——戦略的核政策、PPBSに代表される財務分析主導型の管理スタイル、ベトナム戦争の泥沼化に伴う介入政策の見直しと政策転換の失敗——がテーマとして取り上げられている。

紙面の制約で本書に描かれた13人の企業実像を詳細に紹介することはできないが、第1章『リーダーシップ』と政治分析』の記述を中心に、2人の編者による「政府の企業家」に関する総括を以下に要約してみよう。

素朴な通念に従えば、私益を動機として市場に革新(innovation)をもたらす「企業家」(entrepreneurs)の比喩を、公益に仕える行政官に冠するのは、一見奇異に思われる。経済学や経営史の分野でシュンペーター(J. A. Schumpeter)やチャンドラー(A. D. Chandler)などが提出した企業家像は、最新の技術と市場を結びつけ独占的な市場支配と莫大な利潤を作り出す野心に満ちた経済人である。経営の指導者としての企業家は、カーネギー、フォード、ロックフェラー、アイアコッカに至るまで、人々を魅了するビジネス界の英雄、さらに企業文化の創造主としてもてはやされる。

反対に、従来の政治分析や行政研究では、議会・利益集団・官僚制など諸力のせめぎあいとして政治過程が描かれる。そのため、行政活動によって社会に意義のある変化がもたらされることがあっても、それは組織過程の帰結であって、行政官個人のリーダーシップが介在する余地はほとんどないと考えられる。政治の「科学」では、行政官の指導力は、ほとんど影響がないと見なされ、変化の説明は、政治システムの諸要因の中に還元されてしまう。同時に、公務では、個人としての才能も活力

も発揮し難いという先入観、堅実だが平凡な公務員という一般のイメージが定着している。

しかし、執筆者たちの共通のねらいは、人物評伝という実例をもって、行政の分野でも企業家的リーダーシップ(entrepreneurial leadership)の担い手があり得ることを提示し、執筆者たちが「政府における企業家」と呼ぶ幹部レベルの行政官が使用した戦略(strategies)とその影響(impact)を検討することにある⁽³⁾。

政府における企業家的リーダーシップとは何か。2人の編者の主張を評者なりに要約すると、政府における企業家とは、ある時は社会環境の変化を一早く捉え、またある時は独自の使命感に促されつつ、従来の社会的価値や行政上の慣行と対決して、組織と政策(施策)に「意義のある違いを作り出す」(making a significant difference)行政官(もしくは公共部門を主な活動領域とする組織人)と理解できる。換言すれば、行政の分野における企業家とは、意味のある理念(価値)を政治という競技場(arena)で現実化する媒介者であると言えよう。ただしここで言う理念や価値は、必ずしもただちに社会に容認されるものではないし、社会的に好ましいかどうかは一概に決められない。したがって、行政におけるイノベーション(=行政官が作り出す意義のある違い)は、一義的な価値尺度で裁断され得ない。社会保障制度の拡充から軍備の拡大・戦争の管理に至るまで、政治社会の多様な論議に曝されるのが普通である。

では、どのようにして政府における企業家は「意義のある違いを作り出す」のか。2人の編者に従えば、企業家的リーダーシップの要件には6つの次元がある。①組織の新しい使命と施策を識別する、②組織目標に対する顕在的・潜在的反対者の融和を試みながら、外部支持者を動員する、③組織の再編成、任用制・任命人事・賞罰体系の見直しを図りながら、組織目標への内部支持者を創出する、④施策の選択と実施を効果的に行うために、人材の登用・新設備の導入によって、組織の技術的専門性を高める、⑤新旧の施策を効果的に運用し業績向上を図るため、メ

ンバーを動機づけ、訓練の機会を提供する、⑥組織の管理上の脆弱性を識別し適切に対処するため、組織慣行のあり方、また組織に対する内圧と外圧がどこに集中しているか、を総合的に検討する。以上6つの戦略を巧みに使いこなす指導者は、行政機構にあって企業家的リーダーシップを発揮しうるということになる。

また、指導者がこのような6つの戦略を駆使できるかどうかは、指導者をとりまく環境(外在的要因)と指導者個人の性格・技能(内在的要因)にかかってくる。すなわち、外在的要因として、第1に指摘できる点は、政策上の実験や政治的主導権を握る機会(企業家的機会)に恵まれ、政府における企業家にとって新しい政策領域への参入が容易かどうか、である。アメリカの政治システムが連邦・州・地方の各政府レベルに分節化していて重層的であることは、こうした新規参入の障壁が低いことを示していると言えよう。第2に、新しい社会的価値に対する公衆の支持の高まりを捉え(場合によっては、新しい行政需要の創出を図ることで)、順風のうちに新しい目標や施策へ外部支持者を動員できるかどうか、第3に、莫大な公共投資につながる新しい技術が実用へ向けて成熟しているかどうか、が問題となる。さらに、大統領や議会が行政官をどれだけ積極的に支援するか、という点も「政府における企業家」として指導者が使用する6つの戦略の成否に影響する。

指導者個人の性格・技能として、第1に、体系的で合理的な目的・手段関係の分析力(または優れた直観力)、第2に、時代を読み、新しい可能性を見通す力、第3に、「違いを作り出す」ことへの欲求が指摘できる。これらは、上記の戦略を駆使する立場にある指導者に求められる資質である。

企業家的リーダーシップの成功と失敗をどのように説明すればよいだろうか。指導者が卓越した業績をあげられるかどうかは、個人の技能と組織の職務が適合するかどうかに依存する。また、個人の技能と組織の職務がどれだけ適合するかは歴史的条件によって強化される。この意味

で、成功と失敗の判定は極めて相対的な問題となる。たとえば、TVAにおけるリリエンソールの「成功」の要因は、民衆の参加(草の根民主主義)を前提とした分権的な機構を提唱したリーダーシップのスタイルにあった。しかし、原子力エネルギー委員会(AEC)における戦後のリリエンソールの「失敗」の理由は、秘密性が強く中央集権的な原子力政策をTVAと同じ流儀で推進しようとして、委員会内外の諸力から低抗を受けたことに帰着する。また、フォレストルが海軍省次官として統合的な戦時物資動員を実現するために発揮した指導力は、戦後における国防省長官としての「成功」を約束しなかった。リーダーシップの成功と失敗は、人物評価の分析上の難問となるだけでなく、評伝の対象となった人物のキャリアにもアイロニーを投げかける。

リーダーシップのスタイルは、①レトリックとシンボルの使用の巧みさ(組織の使命について説得力のある提示ができるか)、②連合形成の手腕(組織目標に対する内外の支持者集団の形成と維持に熟練しているか)、という2つの座標軸に沿って類型化できる。各章の人物評伝が、「提唱の指導者たち」「行政機構の企業家たち」という2部構成になっている所以である。

わが国では、行政官の評伝と言えば、小説家の仕事(城山三郎『官僚たちの夏』など一連の「官僚小説」)もしくは新聞記者の余技(とりわけ後年政治家として活躍した官僚の関係者から依頼されて執筆した『評伝』『正伝』『追想』『思い出』の類)などが連想される。行政学者が行政官の評伝にまじめに取り組んだ例は数えるほどしかなく、行政研究において1つのジャンルを確立したとは言い難い⁽⁴⁾。この意味で、政治分析や行政研究における組織論の成果を受けとめながら、行政官の人物評伝を試みた本書は興味深い。

行政学という科学(science)は、分析の対象と手法において専門化され精緻になる方向で発展しているように見える。しかし、それは専門家以

外の人々を拒絶した「人を寄せつけない」行政学の出現を意味する。これに対して、行政官の評伝という技(art)には、執筆者の主観によって読者の認識が歪められる恐れがある反面、「実例」の強みがある。研究者、実務家、学生は、読者として共通の土俵の上で、それぞれの立場から評伝の対象となった行政官と行政分野に対して率直に意見の交換ができる。本書の2人の編者も、各章の人物評伝について読者が各人各様の解釈と評価を行うことを促している。評伝が「物語」として持つ具体性、わかりやすさ、面白さは、教育的効果という点で、今後の行政研究にとって捨て難い領域であろう。

登場人物が国防関係(リコーバー提督、フォレストル、マクナマラ)に偏っている点で気になるが、本書は、行政リーダーシップ論、行政イノベーション論という体裁をとりながら、行政官の人物評伝を題材にしたところに特徴がある。各章の評伝的エッセイは、リーダーシップの類型論(第1章)にあまりにもうまく収斂してしまい、却って評伝の対象となった「政府における企業家」について、個別にもっと知りたいという気持ちを起こさせる。

注

- (1) 本書で提示された「政府における企業家」というアイデアは、第4章を分担したルイス教授自身が、すでに下記の著書で「公共企業家」("public entrepreneurs")という語を使って指摘している。
 Lewis, Eugene, *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power* (Bloomington: Indiana University Press, 1980).
 なお、本書のリコーバー提督の小伝は、このLewis(1980)の記述に基づいている。
- (2) トービンの好敵手として、同時代のニューヨーク市政に関わっていたのが、モーゼズ(Robert Moses)である。モーゼズは、1950年代トライボロブリッジ及びニューヨーク市トンネル委員会(Triborough Bridge and New York City Tunnel Authority)の委員長をはじめ、市政の様々な役職に就いていた。第5章で、ドイグ教授は、地域計画策定をめぐるトービンとモーゼズの競争と協調をスケッチしている。

モーゼズについては、Caro, Robert, *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, (New York: Random House, 1974) を参照。

- (3) この意味で、2人の編者は、政治分析や行政研究において展開されてきた行政官のリーダーシップについての悲観論と過小評価を退ける。すなわち、第1に、政治過程における諸力のせめぎあいの中で、幹部職にある行政官でさえも個人の指導力を発揮して、社会的に意義のある影響を及ぼすことはほとんどできないという「悲観的な」カウフマン(H. Kaufman)の研究、第2に、公務員集団が一体として活動するときに生ずる指導力は認めるが、その指導力の生成に「あまりにも機械論的な」限界を想定し、幹部職にある行政官の創意と個性の影響力を少なく見積りがちなマーチ(J. G. March)の考察、この2つの議論を「評価的展望」から覆えそうとする。むしろ、2人の編者が注目するのは、セルズニック(P. Selznick)のリーダーシップ論である。確かにセルズニックの「制度化」の概念——「組織」が社会との相互作用をしながら、指導者の政治的手腕(リーダーシップ)を媒介として、手段的道具(機械)から一定の理念(価値)を体現する「制度」(生き物)となっていく過程——は、編者の「政府における企業家」論とよく響きあっている。

Kaufman, Herbert, *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1981)

March, James G., "How We Talk and How We Act: Administrative Theory and Administrative Life." in *Leadership and Organizational Culture*, ed. T. J. Sergiovanni and J. E. Corbally (Urbana: University of Illinois Press, 1981)

Selznick, Philip, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation* (New York: Harper & Row, 1957)

- (4) 渡辺保男「ルイス・ブラウンローの生涯」辻 清明編『現代行政の理論と現実——蠟山政道先生古稀記念論文集』(勁草書房, 1965年) 313-390頁は、この分野における数少ない邦語文献と言えよう。